

Edith Kürzinger

INDUSTRIALISIERUNG IN MEXIKO

1. Ausgangsbedingungen des mexikanischen Industrialisierungsprozesses

Obwohl Mexiko bereits vor Ankunft der spanischen Kolonisatoren verschiedene Hochkulturen mit differenzierter gesellschaftlicher Arbeitsteilung und einem hochentwickelten Handwerk aufwies, ließ die Kolonialzeit keine bruchlose Weiterentwicklung in Richtung Industrialisierung zu. Zum einen wurden aufgrund des vorherrschenden einseitigen Interesses Spaniens an der Gewinnung und dem Export von Edelmetallen nur diejenigen wirtschaftlichen Aktivitäten zugelassen oder begünstigt, die in unmittelbarem oder mittelbarem Zusammenhang mit dem (Silber-) Bergbau standen. Zum anderen waren die Entwicklungsmöglichkeiten des verarbeitenden Gewerbes durch vielfältige Verbote und Vorschriften der Kolonialmacht, die begrenzte Verfügbarkeit von Arbeitskräften, die geringe Binnennachfrage und die unzureichende Infrastruktur eingeschränkt.¹

Der massive Ressourcentransfer sowie die garantierten Absatzmärkte wirkten sich nicht nur in den Kolonien negativ aus, sondern behinderten auch den beginnenden Industrialisierungsprozeß in Spanien ('Refeudalisierung' durch Vergabe von Titeln, Landbesitz etc.) Aus diesem Grund gab es im Mutterland keine neuen Technologien oder Produkte, deren Transfer sich hätte stimulierend auf die Manufakturen in den Kolonien auswirken können. Der Ressourcenabfluß verhinderte zudem die Kapitalbildung in Mexiko und begünstigte den Handel gegenüber der Produktion; die Kirche benutzte ihren Reichtum in erster Linie zur Vergrößerung des Landbesitzes sowie zur Finanzierung von Verwaltung und Militär.

Das Vorbild der beginnenden Industrialisierung in England war deshalb in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts ein wichtiger Faktor im Bemühen der in Mexiko aufgewachsenen Führungsschicht, der *criollos*, durch Loslösung vom Mutterland nicht nur die politischen und finanziellen Fesseln abzustreifen und größere Spielräume für den Handel mit im Industrialisierungsprozeß fortgeschritteneren Ländern zu bekommen, sondern die Entwicklung neuer wirtschaftlicher Aktivitäten im Land selbst durch Einheimische zu ermöglichen.²

1 Villanueva 1988: 263 ff.; de la Peña 1979; Hansen 1978: 7 ff.; Solís 1988: 13 ff.

2 De la Peña 1979; Florescano 1976; Villanueva 1988: 261 ff.

Aufgrund fehlender alternativer Strategien bzw. der noch offenen Auseinandersetzung zwischen den freihändlerischen Ideen der Händler und Großgrundbesitzer einerseits sowie den noch wenig etablierten Kräften, die eine Industrialisierung und eine stärkere interventionistische Rolle des Staates anstrebten, andererseits setzte sich auch nach Erlangung der Unabhängigkeit (1821) die außenbestimmte Entwicklung Mexikos fort. Es folgte eine Phase der wirtschaftlichen Stagnation, die durch Kriegsschäden, insbesondere an den Bergbauanlagen und im Agrarbereich, sowie massive Kapitalflucht bedingt war. Die relative politische Instabilität (Kriege mit Frankreich und USA, wechselnde nationale Regierungen mit geringen Budgets infolge eines veralteten, unzureichenden, auf Zöllen basierenden Steuersystems) bildete keine günstige Entwicklungsvoraussetzung.

Allerdings wurden mit der Öffnung der Häfen 1821, der Errichtung einer Art Entwicklungsbank 1830 (*Banco de Avío*) und der Gründung der *Dirección General de Industrias* 1842 erste Schritte zur Förderung der Industrialisierung gemacht. Die Reformgesetze unter Präsident Juárez (1857) schufen die Grundlage für ein nationales Bildungssystem, die Trennung von Kirche und Staat, die Rationalisierung des Staatsapparates sowie eine Dynamisierung der Landwirtschaft durch Enteignung des riesigen kirchlichen Grundbesitzes, allerdings auch eine neue Phase des außenbestimmten, durch Export landwirtschaftlicher Erzeugnisse eingeleiteten Wachstums (*crecimiento hacia afuera*).³

In der nach wie vor vom Großgrundbesitz (*hacienda*) dominierten und rentenorientierten Gesellschaft mangelte es jedoch weiter an internen Ersparnissen und Unternehmermentalität. Lediglich im Textilbereich, der in Puebla, Querétaro und Guadalajara schon um 1800 ein gewisses Niveau erreicht hatte, entwickelte sich aufgrund des hohen Zollschutzes und einiger staatlicher Anreize industriell organisierte Produktion in nennenswertem Umfang: Die Textilproduktion verdoppelte sich zwischen 1854 und 1877.⁴ Die bis 1875 rückläufige Ausfuhr wurde durch die hohen Steuern sowie die schlechte Transportinfrastruktur behindert. Da die Importe nicht ebenso drastisch zurückgingen, entstand eine hohe interne und externe Verschuldung.

Die relativ große politische Stabilität während der Regierungszeit des Diktators Porfirio Díaz (1876 - 1910) wirkte sich günstig auf die ausländischen Direktinvestitionen, vor allem aus England und den USA, aus. Der Zufluß ausländischen Kapitals trug erheblich zur Verbesserung der Infrastruktur, zur langsamen Integration Mexikos in den Weltmarkt durch Agrarexporte, aber auch zum Aufbau eines nationalen Finanzsektors bei. Das Entwicklungskonzept einer Rohstoff-Export-Ökonomie führte in dieser Phase zu moderaten Wachstumsraten; insbesondere der Ausbau von Eisenbahn, Straßennetz, Elektrizitätserzeugung und die Abschaffung der Binnenzölle senkten die Produktions- und Transportkosten, förderten die Entstehung eines Binnenmarktes und ermöglichten vereinzelte Verflechtungseffekte: In der Textilproduktion an der Ostküste konnten zum Beispiel Baumwollimporte durch einheimische Baumwolle aus den nördlichen Bundesstaaten ersetzt werden. Hohe Außenzölle, ei-

3 Villanueva 1988: 270 ff.

4 Villanueva 1988: 266; Hansen 1978: 22.

ne steigende Nachfrage kaufkräftiger Bevölkerungsschichten und attraktive Gewinnspannen führten zu einer teilweisen Substitution von Importen bei einfachen Konsumgütern und Vorprodukten. Aufgrund ihres 'Enklavencharakters' (geringe Kaufkraft, ausländische Konkurrenz auf dem Binnenmarkt) und der fehlenden internationalen Wettbewerbsfähigkeit waren der Dynamik der verarbeitenden Aktivitäten jedoch deutliche Grenzen gesetzt.

Der Außenhandel wurde vor allem auf der Exportseite weiter liberalisiert. Zwischen 1877 und 1910 erhöhten sich die mexikanischen Ausfuhren um 600 Prozent; sie bestanden jedoch weiter aus Rohstoffen und Nahrungsmitteln, während Fertigwaren importiert wurden. Allerdings fand eine gewisse produktmäßige und regionale Diversifizierung insofern statt, als im Jahre 1904 der Anteil von Gold und Silber am Ausfuhrwert nur noch die Hälfte ausmachte und die USA Spanien als wichtigsten Partner abgelöst hatten.⁵

Die Verbreitung einer kapitalistischen Unternehmermentalität verstärkte sich – gefördert durch die Exportnachfrage und die hohen Gewinnspannen – nicht nur im Bergbau sowie in der langsam entstehenden verarbeitenden Industrie, sondern auch im monokulturell ausgerichteten und exportorientierten Segment der Plantagenwirtschaft. Das 'kapitalistische' Segment der Mittel- und Oberschicht geriet jedoch zunehmend in Konflikt mit dem autoritären, halbfeudalen politischen System und der unproduktiven Institution der *hacienda* einerseits sowie den starken, eher industrie-feindlichen ausländischen Gruppen im Agrar- und Finanzsektor andererseits und wurde deshalb zu einem wichtigen Akteur in der Revolution.

Hauptursachen für die Revolution (1910 - 1917) waren jedoch die Verarmung der steigenden Zahl von auf zu kleinen Flächen produzierenden Kleinbauern und Landlosen sowie von Handwerkern, die durch industrielle Produktionsmethoden verdrängt, aber nicht durch ausreichend Industriearbeitsplätze aufgenommen wurden. Diese Bevölkerungsgruppen waren insbesondere gegen Ende des Porfiriats, als das Wachstum nachließ und die Handelsbilanz sich ungünstig entwickelte, von Arbeitslosigkeit, sinkenden Realeinkommen, Landknappheit bei gleichzeitig weiter zunehmender Bodenkonzentration, Defiziten der sozialen Infrastruktur etc. betroffen.⁶

Aufgrund der kriegerischen Auseinandersetzungen im ersten Jahrzehnt der Revolution sank die Produktion in Bergbau, Industrie und Landwirtschaft deutlich. Erst in der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre konnten wenigstens ansatzweise in der verarbeitenden Industrie (Textil-, Nahrungsmittelindustrie, Zementherzeugung) wieder moderate Wachstumsraten erzielt werden. Durch die Weltwirtschaftskrise und die Depression in den USA ging die externe Nachfrage nach Metallen, einigen Fertigwaren und Nahrungsmitteln zurück.

Angesichts der noch nicht abgeschlossenen Agrarreform wirkten sich auch die unsicheren Bodenbesitzverhältnisse sowie die restriktivere Haltung der revolutionären Gruppen gegenüber dem Auslandskapital ungünstig auf Export und Zahlungsbilanz aus: Es war ein Kapitalextort bzw. ein Rückgang der Investitionen zu ver-

5 De la Peña 1979: 173 ff; Hansen 1978: 25 ff.

6 Silva Herzog 1960.

zeichnen; Produktion und Ausfuhr von Bergbau- und Erdölserzeugnissen gingen zurück, so daß sie in den dreißiger Jahren zugunsten der modernen, exportorientierten Landwirtschaft und der verarbeitenden Industrie erheblich an Bedeutung verloren. Die Importe bestanden zu einem Drittel aus Kapitalgütern, die der Modernisierung der Infrastruktur und industriellen Produktionsanlagen dienten.⁷

2. Importsubstitution 1930 - 1980: das mexikanische Wirtschaftswunder?

Mit Beendigung und Institutionalisierung der Revolution wurden die Weichen für eine neue, agroindustrielle Entwicklungsstrategie gelegt, die sowohl die Basis für eine Modernisierung der Landwirtschaft als auch die importsubstituierende Industrialisierung darstellte. Diese sollte einen möglichst hohen Versorgungsgrad mit nationalen Produkten sicherstellen, damit Beschäftigung und Einkommen erhöhen sowie die Abhängigkeit vom Ausland reduzieren. Die aufstrebende einheimische Industrie- und Finanzbourgeoisie wollte die dysfunktional gewordene Agraroligarchie politisch ablösen und an Stelle der verwundbaren Rohstoff-Export-Ökonomie eine am internen Markt orientierte und von ihr selbst getragene Industrialisierung durchsetzen.

Eine dynamische Industrieentwicklung lag auch im Interesse der – zahlenmäßig noch geringen – Arbeiterschaft, die nach mehr und besseren Arbeitsplätzen sowie höheren Löhnen strebte. Der besonders wichtigen 'agrarischen' Revolutionsfraktion, den landlosen Kleinbauern, Tagelöhnern und indianischen Gemeinschaften, wurde mit dem in der Verfassung von 1917 dokumentierten 'revolutionären' Kompromiß zwischen den gesellschaftlichen Kräften die Durchführung einer Agrarreform zugesichert. Auch von der damit verbundenen Rückgabe oder Neuzuteilung von bisher durch den Großgrundbesitz meist nicht produktiv genutzten Landes konnten positive Impulse auf den Industrialisierungsprozeß ausgehen bzw. von der industriellen Nachfrage konnte man eine Stimulierung der landwirtschaftlichen Produktion erwarten.

In der ersten Phase der industriellen Entwicklung, vom Ende der dreißiger bis zum Ende der fünfziger Jahre (auch *desarrollo industrializador* genannt), fand die 'leichte' Importsubstitution bei einfachen Konsumgütern statt, begleitet von einer konstanten, aber mäßigen Inflation von durchschnittlich 10 Prozent pro Jahr und drei kleineren Abwertungen. Der Anteil der Industrie am Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg von 20,4 Prozent (1939) auf 27,5 Prozent (1959), der Anteil der Zwischen- und Kapitalgüter am industriellen Bruttoproduktionswert von 21 Prozent (1939) auf 33,9 Prozent (1958). Die durchschnittliche Wachstumsrate im Industriesektor lag (1940 - 1958) mit 6,4 Prozent leicht über dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum (5,8 %). Dabei wiesen die höchsten Zunahmen die Stahlindustrie, die

7 Solís 1988: 76 ff..

metallverarbeitende und die chemische Industrie sowie die Herstellung von Nahrungs- und Genußmitteln, Textilien, Bekleidung und Schuhen auf. Ungefähr zwei Drittel der zusätzlichen Wertschöpfung waren durch die Dynamik der Konsumgüterproduktion verursacht. Trotz der Erfolge bei der Importsubstitution (der Anteil importierter Waren am Gesamtangebot ging auf ein Drittel zurück) nahm das Zahlungsbilanzdefizit um 4,2 Prozent zu.⁸

Während der zweiten Phase, in den sechziger Jahren (*desarrollo estabilizador*), wurde mit begrenztem Erfolg der Versuch unternommen, die Importsubstitution auf langlebige Konsumgüter, Zwischengüter sowie – vereinzelt – auf Kapitalgüter auszuweiten. Dadurch nahm der Anteil der Importe am Gesamtangebot bei Zwischenprodukten um 44 Prozent, bei Kapitalgütern um 27 Prozent ab. Zu den dynamischsten Branchen zählten elektronische und Metallerzeugnisse, Fahrzeuge und -teile; mit gewissem Abstand folgten chemische Produkte, Metallverarbeitung, nicht-metallische Materialien, Holzprodukte und Textilien.

Die Wachstumsraten des Sozialprodukts verlangsamten sich allmählich, allerdings bei weitgehender Preisstabilität. Der mexikanische Peso wurde zunehmend überbewertet. Trotz der Substitutionseffekte blieb die Handelsbilanz negativ. Die Zahlungsbilanz wurde durch eine Erhöhung der Auslandsverschuldung ausgeglichen. Die Versuche, die Spar- und Investitionsquote zu erhöhen, führten zu einem Anstieg der Staatsverschuldung. In dieser Phase wurden die Förderung der Lohnveredelungsindustrie in der nördlichen Grenzregion initiiert und Bestimmungen zur Förderung der Automobilindustrie erlassen.

Während der dritten Phase (*desarrollo compartido*), von Anfang der siebziger Jahre bis zum Ausbruch der Verschuldungskrise, wurde insbesondere die Unvereinbarkeit der binnenorientierten Industrialisierungsstrategie mit außenwirtschaftlichem Gleichgewicht deutlich. Trotz kleinerer Korrekturen am Protektionssystem blieb angesichts der inflationsbedingt zunehmenden Überbewertung des Peso der Anti-Export-Bias dennoch bestehen. Aufgrund steigender Importe nahm das Zahlungsbilanzdefizit von 1970 bis 1975 um 31 Prozent pro Jahr zu. Erst 1976 wurde der Wechselkurs nach 22 Jahren Stabilität deutlich abgewertet.

Die erforderliche Strukturanpassung konnte ein letztes Mal aufgeschoben werden: Das Wachstum ab 1977 wurde durch Erdölexporte, hohe Staatsausgaben (Anstieg um fast 50 Prozent von 1977 - 1981) und Auslandsverschuldung ermöglicht, während Inflation, Arbeitslosigkeit, Einkommenskonzentration und Haushaltsdefizit (Anstieg von 6,1 % des BIP 1977 auf 17,6 % 1981) sich sprunghaft erhöhten und in den nicht erdölbasierten Industriesektoren eine Umkehrung des Trends zur Importsubstitution erfolgte. Statt einer Reduktion der Gesamtnachfrage wurde vor allem die staatliche Investition verdoppelt und damit der Staatsanteil weiter erhöht. Endergebnis war die Finanz- und Wirtschaftskrise im Sommer 1982.

Die umfassenden Investitionen in die petrochemische Industrie bewirkten einen relativen Bedeutungsverlust der traditionellen Branchen und überdurchschnittliche Wachstumsraten bei Zwischen- und Kapitalgütern, insbesondere in der Metallverar-

8 Villanueva 1988: 308 ff.; Solís 1988: 169 ff.; Hansen 1978: 57 ff.; Müller-Ohlsen 1974.

beitung und in der chemischen Industrie; dynamisch entwickelten sich der Maschinenbau sowie – aufgrund des Kaufkraftanstiegs – die Automobil-Industrie und die Herstellung von Haushaltsgeräten. Trotz eines Anteils von höchstens 14 Prozent am BIP, war die Abhängigkeit von Erdölexporten, erdölbedingten externen Verschuldungsmöglichkeiten und erdölbedingten Steuereinnahmen bei Ausbruch der Verschuldungskrise immens: Angesichts der Verschlechterung der Rohstoffpreise, der Erhöhung des internationalen Zinsniveaus sowie des sprunghaften Anstiegs der Importe war die Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung endgültig in eine Sackgasse geraten.

3. Rolle des Staates im Industrialisierungsprozeß

Bereits bis zur Mitte der dreißiger Jahre wurden seitens des Staates wichtige wirtschaftspolitische Weichen gestellt, bzw. die Rahmenbedingungen für die rasche industrielle Entwicklung verbessert: durch die Steuerreform des Jahres 1925 (mit differenzierten, progressiven Sätzen und vor allem direkten Steuern), die Reform des Finanzsektors, u. a. mit der Gründung des *Banco de México* und dem Erlaß gesetzlicher Vorschriften 1925.⁹ Wichtige Grundlagen für die dynamische Entwicklung stellten jedoch auch die Verstaatlichung des Erdölsektors (1938), d. h. dessen Reorientierung auf die Binnennachfrage, und die Beschleunigung der Landreform unter Präsident Cárdenas dar, die Schaffung weiterer staatlicher Förderinstitutionen (*Nacional Financiera*, *Banco de Comercio Exterior*, *Banco Agrícola*, *Comisión Federal de Electricidad*), die Nachfrageexpansion durch Haushaltsdefizite sowie die Konsolidierung des politischen Systems durch die korporativistische Einbindung der wichtigsten gesellschaftlichen Kräfte in die Institutionen der 'Revolution' (Zwangsgliedschaft in den Organisationen der drei Sektoren des *Partido Revolucionario Institucional* – PRI, in Unternehmerverbänden etc.).

Der mexikanische Staat spielte somit in der *mixed economy* eine zentrale Rolle als *estado rector*,¹⁰ da ihm ein 'generelles Interesse' an der Entwicklung des Landes zugeschrieben wurde und er die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den einzelnen Sektoren organisieren und fördern sollte. Diesem Verfassungsauftrag kam er u. a. durch folgende Maßnahmen nach:

- die Bereitstellung der erforderlichen materiellen Infrastruktur zu geringen Gebühren (Transportsystem, Elektrizität, Wasser),
- den Schutz der einheimischen Industrie durch Zölle, mengenmäßige Importbeschränkungen und einen überbewerteten Wechselkurs,

9 Villanueva 1988: 282 ff..

10 Solís 1988: 87 ff.; Petriccioli 1988; Mier y Terán/de la Mora 1988; Tamayo 1988; Suárez Dávila 1988; Granados Roldán 1988.

- die Erzeugung von Vorprodukten (Erdöl/Gas, Basischemikalien, Stahl) durch staatliche Unternehmen und deren Abgabe an die Privatwirtschaft zu subventionierten Preisen,
- die Bereitstellung verbilligter Kredite (zum Teil zu negativen Realzinsen) durch die öffentlichen Entwicklungsbanken,
- die Garantie niedriger Preise für landwirtschaftliche Rohstoffe durch Preiskontrollen und ein staatliches Vermarktungssystem,
- die Durchführung spezieller Förderprogramme für einzelne Branchen,
- die Begrenzung der Lohnkosten aufgrund der staatlichen Schiedsrichterrolle in der Lohnpolitik, durch Kontrolle über die PRI-Gewerkschaften, die Preise und die Vermarktung von Grundnahrungsmitteln sowie die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen aus Budgetmitteln.

Zwischen 1940 und 1958 betrug der Anteil der staatlichen an den Gesamtinvestitionen rund 40 Prozent, die sich auf strategische Sektoren konzentrierten (Infrastruktur, Vorprodukte, Nahrungsmittel);¹¹ in den folgenden Jahren lag er noch darüber.

Zu den positiven Ergebnissen der staatlich unterstützten Importsubstitutionspolitik zählen:

- die im lateinamerikanischen Vergleich hohen Wachstumsraten, die während einer langen Phase anhielten und lange Zeit mit geringen Preissteigerungsraten verbunden waren;
- die Entwicklung eines diversifizierten industriellen Produktionsapparates, der den Charakter des Landes vom Agrar- zum teilindustrialisierten Land veränderte;
- die Schaffung von industriellen Arbeitsplätzen, die allerdings die aus der Landwirtschaft freigesetzten Kräfte nicht in vollem Umfang aufnehmen konnten, sowie von Einkommen, die Kaufkraft und Wohlstand vor allem in den Städten erhöhten.

Aus der überzogenen und zu lange verfolgten Politik der Importsubstitution ergaben sich jedoch vielfältige Strukturprobleme:

- die Öffnung einer zunehmenden 'externen Falle' in Form steigender Handels- und Zahlungsbilanzdefizite, da es zwar gelang, die Zusammensetzung der Importe zu verändern (Reduktion der Einfuhr von Konsumgütern zugunsten des Anteils von Zwischen- und Kapitalgütern), nicht jedoch, deren Umfang dauerhaft zu senken;
- der verbleibende bzw. steigende Importbedarf wurde aufgrund systematischer Benachteiligung exportorientierter Aktivitäten auch nicht durch höhere Industriegüterausfuhren kompensiert;
- die unzureichende Nutzung möglicher inter- und intrasektoraler Verflechtungseffekte, zum Beispiel durch einseitige Förderung der (ausländischen) Lohnveredelungsindustrie im Norden und fehlende Anreize zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Klein- und Mittelindustrie sowie der Herausbildung einer effizienteren Industriestruktur;

11 Villanueva 1988: 310.

- die geringe Effizienz der Produktionsprozesse sowie die preislich und qualitativ unzureichende internationale Wettbewerbsfähigkeit vieler Erzeugnisse infolge der Abschottung vor externer Konkurrenz und aufgrund der garantierten Preissetzungsspielräume auf konzentrierten Märkten;
- die Erhaltung veralteter Technologien durch mangelnden externen Anreiz zu technologischer Modernisierung bzw. eine wenig innovationsorientierte staatliche Wissenschafts- und Technologiepolitik;¹²
- die unzureichende Herausbildung innovationsorientierter nationaler Unternehmer durch die schützenden Rahmenbedingungen (garantierte Absatzmärkte, billige Inputs, niedrige Steuerlast etc.) einerseits, aber auch die Einschränkung der Handlungsspielräume durch staatliche Reglementierung (staatliches Engagement in einzelnen Branchen, Vorschriften für Unternehmensgründung, Technologietransfer usw.) andererseits;
- die Begünstigung energie- und materialintensiver Aktivitäten durch die staatliche Preisgestaltung mit den entsprechenden negativen ökologischen und sozialen Konsequenzen;
- die geringe Leistungsfähigkeit des staatlichen Bildungswesens und insbesondere das Fehlen eines modernen Berufsbildungssystems;
- eine zu große regionale Konzentration des industriellen Produktionsapparates und eine überzogene Urbanisierung insbesondere im Bundesdistrikt mit hohen ökonomischen und ökologischen Kosten;
- die Begünstigung der ineffizienten Allokation der Ressourcen, zum Beispiel von kapitalintensiven Produktionsprozessen durch verbilligte Kredite und handwerksfeindliche Preisgestaltung (z. B. Verteuerung von Wolle und Baumwolle, billige Abgabe von Erdölprodukten), wodurch sich das Problem der Arbeitslosigkeit verschärfte;
- die hohe funktionale und personelle Einkommenskonzentration als Resultat des vom staatlichen 'Schiedsrichter' überwachten innergesellschaftlichen Ressourcetransfers (Landwirtschaft – Industrie, ländliche Regionen – urbane Zentren, Staat – Privatwirtschaft);
- eine ökonomisch, sozial und ökologisch falsche Agrarpolitik, d. h. die einseitige Förderung des kapitalintensiven, monokulturell strukturierten und exportorientierten Segments der Landwirtschaft bei gleichzeitiger Vernachlässigung des kleinbäuerlichen und genossenschaftlichen Segments, was Versorgungsengpässe und einen hohen Importbedarf bei Grundnahrungsmitteln zur Folge hatte sowie die Abwanderung vom Land in einige wenige urbane Zentren begünstigte;
- die Verschleuderung von natürlichen Ressourcen, die überwiegend konsumtive Verwendung der Deviseneinnahmen im Zuge des Erdölbooms, die geringe Rentabilität staatlicher Unternehmen sowie die weitere Aufblähung des Staatsapparates und maßlose Auslandsverschuldung zur Aufrechterhaltung des nicht mehr funktionalen Industrialisierungsmodells.

12 Vgl. Verde/Carrera, in diesem Band.

4. Die große Krise: Stabilisierung und Strukturanpassung

Mit Ausbruch der Verschuldungskrise im Sommer 1982 wurden auch die aufgestauten Strukturprobleme deutlich. Zunächst standen die Stabilisierungsmaßnahmen, wie kurzfristig ausgerichtete Umschuldungsverhandlungen, Abwertung, Reduktion des Haushaltsdefizits, restriktive Kreditvergabe zur Inflationsbekämpfung, im Vordergrund.

In einer zweiten Phase wurden aber auch die Weichen für tiefgreifende Struktur-reformen gestellt: durch Abbau der Protektion (sichtbares Zeichen: GATT-Beitritt 1986), Rationalisierung des Staatsapparates und Privatisierung von Staatsbetrieben, Förderung der Exporte, insbesondere der nicht-traditionellen und nicht-erdölbasierten Ausfuhren, sowie Lockerung der Bestimmungen für ausländische Investoren.

Die von IWF und Weltbank unterstützten Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen unterscheiden sich durch eine Reihe von Faktoren positiv von den Bemühungen anderer lateinamerikanischer Länder wie Argentinien und Brasilien,¹³ ihre Krise zu bewältigen. So wurde eine relativ 'orthodoxe' restriktive Haushalts- und Geldpolitik mit 'heterodoxen' Instrumenten, wie partiellen Lohn- und Preisstops, und einem Sozialpakt kombiniert, um die vorhandenen Inflationserwartungen zu durchbrechen, stabile Rahmenbedingungen für die Anpassungsphase zu schaffen und zumindest in geringem Umfang Einkommenspolitik zu betreiben.¹⁴ Darüber hinaus sind eine große personelle Kontinuität zwischen der Administration der Präsidenten Miguel de la Madrid und Carlos Salinas de Gortari sowie ein hohes Niveau der neuen 'Technokraten' an der Macht festzustellen.

Durch die vielen zähen Umschuldungsverhandlungen, *debt-for-equity-swaps* und die Beteiligung am Brady-Plan¹⁵ konnte die Belastung durch die Auslandsverschuldung allmählich begrenzt werden: Der Schuldendienst betrug zeitweise 60 Prozent der Staatsausgaben, und der Anteil der Verschuldung am BIP belief sich auf 20 Prozent. Einen vorläufigen Endpunkt stellen die Vereinbarungen vom Herbst 1989 dar, die erstmals eine Reduktion der Schuld beinhaltete und die Struktur der Auslandsverschuldung anhaltend verbesserte.¹⁶ Auch die inländische Verschuldung ist erheblich zurückgegangen.

Das Zinsniveau sinkt allmählich und bietet zunehmend bessere Bedingungen für Investitionen. Allerdings liegen die Renditen im Finanzsektor noch weit über den Möglichkeiten produktiver Investitionen. Damit auch Klein- und Mittelindustrie Zugang zu Investitionsmitteln haben, muß sich der nun wieder weitgehend privatisierte Finanzsektor noch stärker konsolidieren. Die Inflation konnte auf rund 18 Prozent verringert werden, ist teilweise jedoch durch den Sozialpakt und ver-

13 Kaufmann 1989.

14 Hilker 1990.

15 Ebenroth/Jäger 1990: 244 ff., 265 ff.

16 Hilker 1990: 184, 186 f.; El-Erian 1990; Kalter/Khor 1990.

steckte Inflation (Erhöhung von Gebühren, die nicht in den Warenkorb eingehen) in einem gewissen Umfang unterdrückt.

Die Privatisierung der meisten Groß- und vieler Kleinbetriebe erfolgte zügig und seriös und brachte dem Staat große Einnahmen, die ihm die Verringerung des Haushaltsdefizits (1987: 16,0 % des BIP, 1991: 1,5 %!) erheblich erleichterten. Durch jahrelange Sparmaßnahmen und steuerpolitische Reformen ist 1992 erstmals ein Haushaltsüberschuß (ohne Verschuldung) zu erwarten. Die Ausgaben für soziale Sektoren werden 1992 erstmals überdurchschnittlich ansteigen.

Die einschneidenden Reformmaßnahmen, in deren Verlauf mit langjährigen Tabus gebrochen wurde (bessere Behandlung des Auslandskapitals, Reform von Institutionen der Revolution wie der Genossenschaften *ejidos*, Überdenken der Beziehungen zu den USA und zur Kirche), wurden durch einen Sozialpakt zwischen Regierung, Unternehmen und Gewerkschaften begleitet, der die Lastenverteilung überwachte, auch wenn diese besonders die arme Bevölkerung und den Mittelstand traf.¹⁷ Seit 1989 wird ein – nicht unumstrittenes – Sozialprogramm (*Programa Nacional de Solidaridad* – Pronasol) durchgeführt, das den hohen sozialen Kosten der Struktur-anpassung Rechnung tragen soll. Das Gewicht der traditionellen gesellschaftlichen Gruppen hat sich zugunsten derjenigen Akteure verschoben, die bereit sind, die neuen Spielregeln, die auf mehr Effizienz abzielen, zu beachten.

Ungeachtet der Erfolge der Wirtschaftsreformen waren die sozialen Kosten beträchtlich. Die Reallöhne gingen in den achtziger Jahren drastisch zurück, so daß die Lohnquote 1984 das niedrigste Niveau seit 1970 erreichte. Die offene Arbeitslosigkeit stieg an, der informelle Sektor wuchs dramatisch und beschäftigt, auch wegen der niedrigen Reallöhne im formalen Sektor, inzwischen rund 18 Prozent der Erwerbstätigen und erwirtschaftet 20 Prozent des BIP.¹⁸ Die ambulanten Händler zum Beispiel in der Hauptstadt bedrohen zunehmend das Überleben des etablierten Dienstleistungssektors, der mit höheren Kosten operiert.

Aus der Rezession bis 1988 und der leichten Erholung seither ergibt sich für den Zeitraum zwischen 1982 und 1989 eine Stagnation des BIP. Dieser steht eine Zunahme der Bevölkerung um jährlich 2,2 Prozent (1980 - 1988) gegenüber. Die unterdurchschnittliche Produktions- und Einkommensentwicklung im Agrarsektor, der 1991 nur zu 8,9 Prozent zum BIP beitrug, aber ein Viertel aller Arbeitskräfte beschäftigte, führte zur Verschärfung der Armut der ländlichen Bevölkerung.¹⁹

Die Spitzenzölle wurden von 100 auf 20 Prozent gesenkt, die Durchschnittszölle von 45 auf 5 Prozent.²⁰ Es wurden auch die Genehmigungspflichten und die staatlichen Referenzpreise weitgehend abgeschafft. Die Exporteinnahmen durch nicht-traditionelle Exporte (insbesondere aus der Autoindustrie) erhöhten sich erheblich: Betrug die Einnahmen aus dem Verkauf von Kohlenwasserstoffen 1982 noch 79 Prozent der Gesamtausfuhr, so waren es 1991 nur noch etwas über 30 Prozent.

17 Hilker 1990: 180 f.; Navarrete 1990: 35 ff.

18 NZZ, 8. Mai 1992.

19 IBRD 1990 b.

20 Hilker 1990: 184 f.; Ebenroth/Jäger 1990: 243 f.

Trotz einer gewissen Diversifizierung der Exportprodukte und -märkte und des Vordringens einiger kleinerer Unternehmen in das Auslandsgeschäft veränderte sich die Struktur der Exporteure nur wenig: Über die Hälfte der Ausfuhren kommen aus multinationalen Unternehmen; einige Firmen exportieren mit Verlust, um angesichts der kaufkraftbedingten geringen Binnennachfrage ihre Fixkosten zu decken.²¹

In einzelnen Industriesektoren und bei vielen Unternehmen hat eine erhebliche Produktivitätssteigerung meist durch Rationalisierung, Innovation aber auch durch niedrige Löhne stattgefunden.²² Dies gilt auch für ausgewählte kleine und mittlere Unternehmen.²³ Der größte Schock der Außenöffnung ist inzwischen überwunden. Es hat sich jedoch auch die Konzentration durch Betriebsstillegungen bzw. Schrumpfungsprozesse bei vielen mittleren Unternehmen bei gleichzeitiger Zunahme der Zahl der Kleinbetriebe erhöht.²⁴ Die Konzentration nahm in den Industriezweigen mit dem höchsten Protektionsniveau und größten Anteil an staatlichen oder halbstaatlichen Unternehmen am deutlichsten zu. Trotz der teilweise unausgelasteten Kapazitäten stieg der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen seit 1987 von 16,1 Prozent auf 20,0 Prozent.

5. Entwicklungsperspektiven für die neunziger Jahre

Das neue Entwicklungsmodell beruht auf folgenden Säulen:

- intensivere Eingliederung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung;
- engere Kooperation mit den Nachbarn im Norden (USA, Kanada) durch das angestrebte Freihandelsabkommen, aber auch Bemühungen um Integration mit einigen lateinamerikanischen Ländern (Chile, Venezuela, Kolumbien, Zentralamerika) und intensivere Zusammenarbeit mit japanischen und europäischen Partnern;
- Ressourcenallokation über den Marktmechanismus bei geringeren staatlichen Eingriffen;
- größere Eigenverantwortung der Unternehmen, die im Wettbewerb bestehen müssen; gleichgewichtigere Behandlung nationaler und ausländischer Unternehmen;
- Modernisierung der meisten Politikfelder, zum Beispiel Technologie-, Agrar-, Sozial- und Bildungspolitik;
- neue Formen der gesellschaftlichen und politischen Kontrolle, zum Beispiel durch das Sozialprogramm Pronasol.

Der Erfolg des neuen Entwicklungsmodells hängt jedoch von verschiedenen Faktoren ab:

21 Alba 1991; Mercado/Taniura 1991.

22 Casar 1991; Trejo Reyes 1987.

23 Ruíz Durán 1992.

24 IBRD 1990 a: vii; Alvarez Uriarte 1991.

- vom weiteren Zufluß beträchtlicher Mittel aus dem Ausland, zum einen, um die negative Handelsbilanz bis zur Erhöhung der Exporte oder Verringerung der Einfuhren auszugleichen, zum anderen, um produktive Investitionen zu stimulieren; bisher flossen die Mittel zum großen Teil in den Finanzsektor, der attraktive Renditen aufweist;
- vom Abschluß des Freihandelsabkommens (*Tratado de Libre Comercio – TLC*); aufgrund der innenpolitischen Probleme der USA sind dessen Zeitpunkt und Ausgang noch ungewiß;
- von der Durchführung von Strukturreformen in den USA, damit sich Mexiko nicht an ein 'auslaufendes Modell' (Technologieniveau, Produktqualität, Bildungsniveau, Sozialsystem etc.) anpaßt, und von der konjunkturellen Wiederbelebung des wichtigsten Handelspartners;
- von der Zunahme der Investitionstätigkeit der nationalen Unternehmen angesichts der Tatsache, daß nun die Bedingungen geschaffen sind, die sie immer gefordert haben; sie müssen sich an geringere Renditen als früher gewöhnen, an mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt und größere Exportanstrengungen bei geringerer staatlicher Förderung;
- von der – bisher fehlenden – industriepolitischen Flankierung des Strukturwandels im Hinblick auf die Tatsache, daß der Marktmechanismus allein unzureichend ist: So fehlen bisher umfassendere Maßnahmen zugunsten der Klein- und Mittelindustrie und eine breite gesellschaftliche Diskussion über die mittelfristigen Wettbewerbsvorteile des Landes, die sicher nicht allein in den niedrigen Lohnkosten der unqualifizierten Arbeitskräfte liegen können;
- zur Effizienzsteigerung sind auch höhere, d. h. realistischere Energiepreise und der allmähliche Abbau der Regulierungen in den Bereichen Auto-, Microcomputer-, Pharmazeutische Industrie, evtl. auch weitere Privatisierungen von parastaatlichen Unternehmen (Stahl, Dünger, petrochemische Grundstoffe) erforderlich;
- die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen durch entsprechende Bildungsmaßnahmen (Facharbeiter, bessere Grundbildung), Infrastrukturinvestitionen (Transportsystem, Telekommunikation), Technologiepolitik²⁵ und Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen (effizientes Finanzsystem, Effizienzsteigerung des Staates, unternehmerische Dienstleistungen durch die bisher zu sehr politisierten Unternehmensverbände);
- die weitere Liberalisierung der Exporte durch Beseitigung ineffizienter Verfahren bzw. eine wirksame Kontrolle der Importe im Hinblick auf die Einhaltung von Normen auch durch ausländische Produkte und Antidumpingmaßnahmen gegen unlauteren Wettbewerb.

Das geplante nordamerikanische Freihandelsabkommen wird die Unternehmen vor weitere Herausforderungen stellen. Die verbleibenden Zollsenkungen sind jedoch geringer als die bisher schon verkrafteten und bieten gewisse Gegenleistungen. Die Multinationalen Konzerne (Kfz, Elektronik, Chemie, Pharma) erhoffen sich von der Integration den Zugang zum nordamerikanischen Markt und sind wie die großen

25 Toledo Barraza 1991.

nationalen Unternehmen aus dem Valle de México und Monterrey durch eine Reihe von Rationalisierungsmaßnahmen relativ gut dafür gerüstet. Für sie ist außerdem der politische Aspekt des Abkommens ebenso wichtig wie der ökonomische: Nur so kann das neue Wirtschaftsmodell längerfristig abgesichert und nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Die kleineren und mittleren Produzenten im zentralen Hochland und im Westen des Landes, die vor allem Konsumgüter für den Binnenmarkt herstellen, haben am meisten unter der Außenöffnung ab 1986 gelitten, insbesondere unter den Billigimporten aus dem Fernen Osten. Für sie werden diese Konkurrenten auch künftig bedrohlicher sein als Wettbewerber aus den USA und Canada.

Für die Klein- und Mittelindustrie im Grenzbereich wird das Abkommen ein politischer Ausdruck der ökonomischen Realität sein. Sie werden ihre Zulieferbeziehungen, Exportaktivitäten und eventuell *joint-ventures* in den USA verstärken und unter Umständen so die Verluste durch asiatische Konkurrenten auf dem Binnenmarkt durch bessere Geschäfte im Norden ausgleichen können. Auch für die Lohnveredelung (*maquiladora*)²⁶ werden sich die Bedingungen nicht wesentlich ändern. Allerdings zeigt sich eine gewisse Tendenz, das Engagement von der Grenze weg in einen Gürtel weiter im Süden (Torreón, Zacatecas, Tamaulipas etc.) zu verlagern. Dies könnte zu einer sinnvollen regionalen Dezentralisierung beitragen.

Wenig Anpassungschancen haben die Kleinstunternehmen (*microempresas*), die sich teilweise schon auf Importe und Tätigkeiten im informellen Sektor umgestellt haben. Für sie bleiben nur die vielen kleinen Märkte (*tianguis*), auf denen die ärmeren Bevölkerungsschichten einkaufen. Hier ist der Übergang zur Schattenwirtschaft und zur Arbeitslosigkeit fließend. Ob das neue Sozialprogramm mit seinen produktiven Komponenten (*empresas de solidaridad*) zur Verringerung von Arbeitslosigkeit und Armut und damit zur Verhinderung einer politisch explosiven Situation beitragen kann, bleibt abzuwarten. Der Sozialpakt wurde zumindest bis Anfang 1993 verlängert. Die Wirtschaftsreformen in Mexiko waren weitergehend und erfolgreicher als in vielen lateinamerikanischen Ländern. Ungeachtet der Unwägbarkeiten und Probleme kann der Zukunft mit gedämpftem Optimismus entgegengeesehen werden.

26 González Aréchiga et al. 1989.

Literatur

- Alvarez Uriarte, Miguel (1991): "Las empresas manufactureras mexicanas en los ochenta", *Comercio Exterior* 41, 9, 827 - 837.
- De la Peña, Sergio (⁵1979): *La formación del capitalismo en México*, México D. F.
- Ebenroth, C. T./Jäger, H. (1990): "Die Entwicklung Mexikos im Zeichen der Brady-Initiative", *Außenwirtschaft* 45, II, 237 - 265.
- El-Erian, Mohamed A. (1990): "Das Finanzpaket der Geschäftsbanken für Mexiko", *Finanzierung und Entwicklung* 27, 26 - 27.
- Florescano, Enrique (1976): *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500 - 1821*, México D. F.
- González Arechiga, Bernardo et al. (1989): *La industria maquiladora mexicana en los sectores de autopartes. Documentos de Trabajo*, México D. F.
- Granados Roldán, O. (1988): "Estado y rectoría del desarrollo en México: una perspectiva política", in: Granados Roldán et al. (Hg.), *México. Setenta y cinco años de Revolución I: Desarrollo Económico* 1, México D. F., 1 - 76.
- Granados Roldán, O. et al. (Hg.) (1988): *México. Setenta y cinco años de Revolución I, Desarrollo Económico* 1, México D. F.
- Hansen, Roger (⁸1978): *La política del desarrollo mexicano*, México D. F.
- Hilker, Töns (1990): "Mexikos Weg zur wirtschaftlichen Gesundung", *Vierteljahresberichte der FES* 120, 177 - 190.
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) (1990): *Industrial Policy and Regulation*, Report No. 8165-ME, Washington D. C.
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) (1990): *Poverty in Mexico*, Washington D. C.
- Kalter, Eliot/Khor, Hoe Ee (1990): "Mexikos Erfahrungen mit der Anpassung", *Finanzierung und Entwicklung* 27, 22 - 25.
- Kaufman, Robert R. (1989): "The Politics of Economic Adjustment Policy in Argentina, Brazil, and Mexico: Experiences in the 1980s and Challenges for the Future", *Policy Sciences* 22, 395 - 413.
- Mercado Alfonso/Taniura, Taeko (1991): "Las exportaciones automovilísticas de México. Factores favorables, obstáculos y necesidades de política", *Comercio Exterior* 41, 9, 846 - 852.

- Mier y Tarán, Carlos/de la Mora, Jaime (1988): "La infraestructura para el desarrollo", in: Montemayor et al. (Hg.), *México. Setenta y cinco años de Revolución I: Desarrollo Económico 2*, México D. F., 525 - 632.
- Müller-Ohlens, Lieselotte (1974): *Importsubstitution und Exportdiversifizierung im Industrialisierungsprozeß Mexicos. Strategien, Ergebnisse, Perspektiven*, Tübingen.
- Navarrete, Jorge Eduardo (1990): "Mexico's Stabilization Policy", *CEPAL Review* 41, 31 - 44.
- Petriccioli, Gustavo (1988): "Economía mixta", in: Montemayor et al. (Hg.), *México. Setenta y cinco años de Revolución I: Desarrollo Económico 2*, México D. F., 837 - 865.
- Ruíz Durán, Clemente (1992): "Las empresas micro, pequeñas y medianas: crecimiento con innovación tecnológica", *Comercio Exterior* 42, 2, 163 - 168.
- Silva Herzog, Jesús (1960): *Breve historia de la Revolución Mexicana*, 2 Bände, México D. F.
- Solís, Leopoldo (1988): *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México D. F.
- Suárez Dávila, F. (1988): "Política hacendaria y económica en el México posrevolucionario", in: Granados Roldán et al. (Hg.), *México. Setenta y cinco años de Revolución I: Desarrollo Económico 2*, México D. F., 341 - 444.
- Tamayo, J. (1988): Las entidades paraestatales en México, in: Montemayor et al. (Hg.), *México. Setenta y cinco años de Revolución I: Desarrollo Económico 2*, México D. F., 633 - 760.
- Toledo Barraza, Juan Antonio (1991): "Justificaciones de política industrial y comercial para abrogar la ley de transferencia de tecnología", *Comercio Exterior* 41, 11, 1037 - 1024.
- Trejo Reyes, Saúl (1987): *El futuro de la política industrial en México*, México D. F.
- Villanueva, René (1988): "El desarrollo industrial de México: Una perspectiva histórica", in: Granados Roldán et al. (Hg.), *México. Setenta y cinco años de Revolución I: Desarrollo Económico 2*, México D. F., 257-339.
- Wionczek, Miguel (1986): "Industrialization, Foreign Capital and Technology Transfer: the Mexican Experience 1930 - 85", *Development and Change* 17, 2, 283 - 302.